

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 198 DE 1995

DISTRIBUIDO Nº 292 DE 1995

COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL Integrada con HACIENDA

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

JULIO DE 1995

REGIMEN DE PREVISION SOCIAL

Modificaciones

Versión taquigráfica de la sesión vespertina de la Comisión del día 17 de julio de 1995

ASISTENCIA

Presiden	: Senadores Rafael Michelini y Luis Brezzo
Miembros	: Senadores: Susana Dalmás, Jorge Gandini, Luis A. Heber, Luis B. Pozzolo y Helios Sarthou
Integrantes	: Senadores: Danilo Astori, Alvaro Carbone, Alberto Couriel, Hugo Fernández Faingold y Luis Hierro López
Asisten	: Senadores Manuel Laguarda, y Wilson Sanabria; y Diputados: Alejandro Atchugarry, Lirio Hernández García e Iván Posada
Concurren	: Secretarios y Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Mario Farachio, Jorge Moreira Parsons y Quena Carámbula; y, Director General de Comisiones Luis M. Paravís
Invitados especiales	: Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ariel Davrieux; y Asesores: Carlos Guariglia, Renán Rodríguez y Humberto Vieytes
Secretarias	: Beatriz Pérez Rovira y Raquel Suárez Coll
Ayudantes	: Alberto Martínez Payssé, María José Morador y Dora Focaccio

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 13 minutos)

Continuando con la discusión de los diversos títulos del proyecto de ley, se pasa a considerar el Título IX "De la Materia Gravada y Asignaciones Computables".

SEÑOR GUARIGLIA.- Como se expresó en otras oportunidades, la incorporación de este Título al proyecto obedece, básicamente, a la necesidad de vincular el tema de las asignaciones computables con el régimen mixto que se establece en esta norma. En la medida en que existen niveles por medio de los cuales se define la incorporación al régimen de solidaridad intergeneracional o al de ahorro, el tema de las asignaciones computables resulta muy importante. Al ser estas asignaciones las que constituyen materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social, resulta obvio que la incorporación de este Título se hace necesaria. Digo esto al margen de la existencia de razones de tipo legal, pues si bien el tema había sido regulado básicamente por decretos que se consideraban reglamentarios del artículo 50 del Acto Institucional Nº 9, en esta oportunidad se prefirió dar cumplimiento --por lo menos así lo entendimos-- a lo que establece el Código Tributario, cuando dentro del género Tributos incorpora las contribuciones especiales de la seguridad social como una especie del mismo. Quiere decir, entonces, que con ello se da fundamento legal a toda la materia gravada, además de la lógica certeza jurídica que, sin duda, implica este tema, a fin de definir claramente cuáles son las materias que resultan gravadas por las contribuciones especiales.

En lo que tiene que ver con el ámbito de aplicación, éste comprende todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social. En el artículo 144 se intenta establecer un eje con el artículo 1º del proyecto, ya que apunta, inicialmente, a las actividades amparadas por dicha institución. Cuando el Poder Ejecutivo proyecte la aplicación de la ley que eventualmente se sancione al resto de las personas jurídicas estatales y públicas no estatales, habrá

acp.

que tener presente la adecuación de las asignaciones computables y la materia gravada por las contribuciones especiales de la seguridad social. Quiere decir que es un tema que habrá que tener presente cuando se dé cumplimiento al artículo 1º.

Más adelante, el proyecto hace referencia a una serie de principios que han sido recogidos a nivel doctrinario y, por medio del mismo, se les otorga rango legal. Tal es el caso de los principios de congruencia, de primacía de la remuneración real, de actividad (hecho generador), de verdad material, de economía procesal y del debido proceso. Este último significa que la administración tributaria del Banco de Previsión Social, en todos los casos, deberá garantizar a los interesados en sus procedimientos administrativos todos los derechos y garantías del debido proceso, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República, en particular, los artículos 66 y 72.

No me voy a referir a los principios, dado que la enunciación de los mismos surge claramente de la descripción realizada en cada uno de los artículos, del 145 al 150.

El Capítulo II hace referencia específicamente a la Materia Gravada y la define como todo ingreso que, en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, susceptible de apreciación pecuniaria, perciba el trabajador dependiente o no dependiente, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal, dentro del respectivo ámbito de afiliación.

Básicamente se recoge la definición que el artículo 50 del Acto Institucional Nº 9 da de lo que constituyen las asignaciones computables que representan la materia gravada por las contribuciones especiales de la seguridad social y también la definición tradicional que del salario ha manejado la doctrina de un laboralista de nuestro país.

Luego, en el Capítulo III se comienza a analizar las Situaciones Especiales y no existen modificaciones trascendentes que merezcan destacarse en relación con el

acp.

régimen actualmente vigente por vía reglamentaria. Allí se incluyen las propinas, los viáticos, las gratificaciones, etcétera. En este último punto interesa destacar que se mantienen las notas de regularidad y permanencia.

En el inciso segundo del artículo 156 se incluye lo que la doctrina de un laboralista ha dado en llamar las gratificaciones otorgadas a título gratuito, por oposición a las de carácter oneroso, entendiendo por las primeras aquellas que, directa o indirectamente, no están vinculadas a la relación o contrato de trabajo. Como novedad, recogiendo lo que ha sido un criterio unánime a nivel de la doctrina, se incorporan los quebrantos como materia gravada. Si bien se ha entendido pacíficamente que tienen naturaleza salarial, no estaban integrando el elenco de asignaciones computables como materia gravada por las contribuciones especiales de la seguridad social. Como establece el artículo 157, el proyecto de ley incorpora los quebrantos, partiendo de su inequívoca naturaleza salarial. También se agregan los subsidios por períodos de inactividad compensada, lo que tampoco constituye una innovación. Asimismo, hay una adecuación de los últimos decretos que dictó la Administración anterior, en relación con las retribuciones de los profesionales universitarios y las de los profesionales universitarios derivados de los contratos de arrendamientos de servicios profesionales u obra, a los que se hizo referencia extensamente en la ocasión anterior en que el Poder Ejecutivo explicó cada uno de los artículos, lo que dio origen a un intercambio de reflexiones con los señores Senadores.

En particular, el artículo 160 refiere, como se dijo, a las retribuciones de profesionales universitarios que sean derivadas de contratos de arrendamientos de obra o de servicios profesionales.

El resto del articulado menciona las prestaciones de vivienda y los gastos de representación y alimentación. Por su parte, el artículo 165 comienza haciendo referencia a las prestaciones que, a juicio del proyecto de ley -o de la forma en que está presentado-, no constituirían materia gravada y, por tanto, [illegible]

acp.

computables. Hay cuatro numerales que hacen mención a las prestaciones de alimentación otorgadas en especie, por el propio empleador o a través de terceros, al trabajador; el pago de la cobertura médica complementaria u odontológica, así como la cobertura médica u odontológica, asistencial o preventiva, integral o complementaria, para padres, hijos o cónyuge del mismo, en el caso en que dicho pago sea tomado de cargo de la empresa; el costo de los seguros de vida y, por último, la provisión de ropa de trabajo. Como alude el inciso final del artículo 165, se establece que la suma de las prestaciones exentas no podrán superar el 20% de la retribución que el trabajador recibe en efectivo.

En el artículo 167 interesa destacar que se establece que la regulación de las contribuciones especiales de seguridad social relativas a la industria de la construcción y empresas transportistas continuará rigiéndose por las normas legales y reglamentarias específicas de la actividad, aplicables a la fecha de vigencia del presente texto. Como se explicó en otra oportunidad, el sentido de este artículo obedece a la necesidad de no incorporar cambios y mantener los actuales decretos o convenios colectivos.

Al respecto, debemos señalar que en la industria de la construcción y en el ramo de las empresas transportistas, desde 1985 existen decretos del Poder Ejecutivo que homologan laudos expedidos por los Consejos de Salarios. En otros casos, hay convenios colectivos en los que, por acuerdo de partes --incluso, al amparo de lo que establecía la reglamentación vigente--, se ha llegado a fijar determinadas materias exentas de contribuciones especiales a la seguridad social. Se ha preferido dejar intacto el sistema reglamentario pero, en la medida en que ahora hay un conjunto de normas que pasan a tener rango legal, se entendió que por razones de técnica se debía [illegible] de la vigencia de esos decretos o convenios colectivos [illegible] a la industria de la construcción y [illegible]. De esta forma no [illegible] ese régimen tan [illegible].

En lo que tiene que ver con los [illegible]

acp.

administradores y síndicos de sociedades anónimas, debemos decir que no existen modificaciones al régimen actual como tampoco a su exención.

SEÑOR SARTHOU.- Deseo hacer una observación sobre el artículo 156, que en su segundo inciso expresa: "Quedan exceptuadas las partidas que las empresas otorguen a sus trabajadores en forma discrecional o con motivos específicos", etcétera. Esto daría la idea de que no estaría gravada cualquier gratificación discrecional, lo que abre una posibilidad de evasión en la medida en que, en general, lo que se ha recogido en la jurisprudencia consiste en agregar que, además de ser discrecional, obedece a razones ajenas a la relación de trabajo; es decir que se trata de casos excepcionales, tales como el nacimiento de un hijo.

Digo esto más allá de la discusión filosófica —que no vamos a repetir ahora— de quienes consideran que, en realidad, esto nunca es independiente de la relación laboral, sino que siempre se trata de un salario diferido. Es claro que al incluir el vocablo "o", estamos legitimando cualquier pago. Además, la palabra "discrecional" es muy dudosa, por lo que no sería la adecuada.

Por lo tanto, pienso que esta "o" debería desaparecer, con lo que el segundo inciso de este artículo debería quedar redactado de la siguiente manera: "Quedan exceptuadas las partidas que las empresas otorguen a sus trabajadores en forma discrecional, con motivos específicos", etcétera. De lo contrario se abriría un campo muy amplio de evasión y no se estaría estrictamente dentro del concepto que, de alguna manera, señalaba el doctor Guariglia en cuanto a lo que se ha considerado que son las gratificaciones realmente no gravadas.

La segunda preocupación que quiero manifestar tiene que ver con el artículo 157, que refiere a "quebrantos de caja y similares". Es claro que el quebranto de caja es una partida que se otorga por el riesgo que se produzca un faltante. Quisiera saber qué alcance tiene la expresión "y similares", ya que puede tener una interpretación no

acp.

demasiado clara. En definitiva, se trata de un quebranto de caja o no; no se puede hablar de similares. De todas maneras, si el objetivo es cubrir alguna fórmula, me gustaría saber a qué se refiere.

La tercera observación que quería plantear reviste mayor profundidad y tiene que ver con una grave preocupación, porque me parece que al tratar el tema de la materia gravada se introduce un cambio sustantivo —fuera de la Comisión ya hablamos al respecto con el doctor Guariglia— en lo que para la doctrina y la jurisprudencia ha sido el reconocimiento de la existencia de la relación de trabajo, lo que está vinculado, también, con el artículo 151. O sea que debe haber prestación de servicios personales, subordinación jurídica y salario. En el artículo 160, al establecerse que debe constar por escrito la ausencia de relación de dependencia, se introduce un elemento formal, cuando esto siempre ha sido producto de una constatación de hecho en cuanto a si se dan o no los signos de subordinación y dependencia, es decir, si existe una potestad disciplinaria, concurrencia a la empresa y una serie de elementos fácticos que no resultan del hecho de que en el Registro se diga que hay ausencia de relación de dependencia.

Me parece que se está introduciendo un elemento formal que modifica lo que ha sido siempre el entendimiento de la relación de trabajo y su verificación en la práctica. A su vez, esto está incluido de alguna manera en el proyecto de ley cuando, en el artículo 148 se hace referencia a la verdad material, es decir, a los hechos que configuran la relación laboral.

Esta iniciativa obliga a tener un contrato por escrito que, en realidad, no es [illegible] en las relaciones laborales. Además, introduce [illegible] que desfiguran la relación laboral; ellos son los que [illegible], se utilizan para lograr ese fin [illegible] condiciones. Me refiero, por ejemplo, al hecho [illegible] profesional universitario que [illegible] de efectuar aportes y registrarse en la Caja de [illegible] Pensiones de Profesionales [illegible]

acp.

eso, y por darse las demás características del artículo 151, es realmente un trabajador dependiente.

Entonces, me parece que en un tema que es adjetivo --como este de la materia gravada-- se trastocan aspectos fundamentales sobre cómo se ha entendido siempre la configuración del contrato de trabajo.

Esta preocupación que sentimos en cuanto a este proyecto de ley tiene que ver con la filosofía de la iniciativa y, fundamentalmente, con su trascendencia porque, a partir de aquí, se podría sostener que cambia el concepto de la relación laboral, o sea que si existe un contrato escrito que establece que no hay relación de dependencia, lo que vale es el contrato. Sin duda, ello constituye un formalismo y crea un problema muy grave para quienes están en una relación de trabajo y se encuentran con que se los obliga a firmar un contrato. Esto nunca se ha admitido porque el estado de dependencia no otorga libertad como para que, mediante una firma, se modifique la relación laboral.

SEÑOR BREZZO.- Con respecto al artículo 156, que refiere a las gratificaciones que se otorguen a los trabajadores en forma discrecional o con motivos específicos no vinculados a la prestación de servicios, debo señalar que se trata de un fenómeno que se presenta en nuestro país.

Más allá de lo que indica la doctrina o la tradición, las relaciones de trabajo han ido cambiando, han surgido nuevas formas y, en el fondo, detrás de todo esto está el tema de la flexibilidad; en este caso, estamos frente a la flexibilidad en materia de remuneración. Con respecto a esta clase de fenómenos de compensaciones especiales o partidas que se otorgan a los trabajadores en forma discrecional, quiero decir que en muchos casos he visto que se las quiere dar, pero el trabajador deja de percibirlas simplemente porque se las vincula con el salario. Entonces, de esta forma se abre una posibilidad para que el trabajador, en determinada coyuntura comercial particularmente positiva de la empresa, pueda percibir una partida de dinero o de una compensación de otra naturaleza que no signifique una

incorporación al salario y una carga mayor en los aportes. Por lo tanto, creo que esto está bien.

En lo personal, me alegra que esta clase de iniciativas figure en este proyecto de ley.

Con relación a los comentarios formulados por el señor Senador Sarthou, pienso que todo lo que significa la relación de dependencia hoy se encuentra en una situación oscura ya que, muchas veces, esa relación entre un empleador y un trabajador no es tan clara.

El Banco de Previsión Social tiene una tendencia absolutamente cerrada para captar y recoger aportes en forma irracional. En más de una oportunidad, inspecciones de esa institución concluyeron que las empresas debían aportar por trabajadores que claramente no eran dependientes; sin embargo, ellos entendieron que sí lo eran. Actualmente, en el sentido más amplio de la materia fiscal, la Dirección General Impositiva se maneja con reglas claras y la gente sabe cómo debe moverse y sobre qué debe aportar. Sin embargo, el Banco de Previsión Social no actúa de la misma manera, al punto de que existe una incertidumbre total y se presenta una tendencia a que sus servicios opinen que todo debe generar aportes, cuando no siempre es así porque, en muchos casos, algunas partidas que pagan empresas a personas que les prestan servicios, no son de naturaleza salarial.

SEÑOR GUARIGLIA.- La incorporación del inciso segundo del artículo 156, responde, en un alto porcentaje, al planteamiento que acaba de formular el señor Senador Brezzo. Vale decir que de esa forma se intenta recoger una realidad, admitiendo que puede resultar polémico el contraponer el otorgamiento de determinada clase de prestaciones --que el empleador condiciona en gran medida al hecho de que estén gravadas o no-- a un criterio fiscalista según el cual todo aquello que directa o indirectamente surja de la relación de trabajo, constituye una asignación computable y, por lo tanto, una materia gravada por las contribuciones [illegible] de seguridad social.

acp.

En ese sentido, aun cuando las partidas que las empresas otorguen a sus trabajadores en forma discrecional tengan los caracteres de regularidad y permanencia, constituirán materia gravada. Vale decir que no existe un mecanismo de liberalidad en la persona del empleador. Quiero aclarar que estamos hablando de situaciones de carácter extraordinario en las que no se dan las notas de normalidad por lo que, en cualquier caso, siempre rige el límite de la regularidad y la permanencia.

Es sabido que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha entendido que aquella prestación que se realiza en forma consecutiva durante más de dos años, asume las notas de regularidad y permanencia.

Insisto en que podemos estar frente a un tema polémico que puede dar lugar a más de una interpretación. De todas maneras, pienso que es importante aclarar el sentido de la disposición que, en parte, obedece a lo señalado por el señor Senador Brezzo, en cuanto a dotar de mayor flexibilidad a la relación entre el empleador y el trabajador.

En lo que tiene que ver con el segundo aspecto a que hacía referencia el señor Senador Sarthou, la palabra "similares" pretendió abarcar, fundamentalmente, aquellas situaciones en las que se presentaban las notas típicas o características del quebranto, sin que llegara, específicamente, a constituirlo. Generalmente pensamos en los quebrantos cuando hablamos del cajero, que es el caso típico; pero existen otras situaciones con personas que manejan valores y tienen el mismo riesgo de pérdida, extravío o equivocacion y, evidentemente, no pueden cuantificarse ni expresarse. Por lo tanto, el término "similares" intenta ofrecer la cobertura a ese grupo de personas que trabajan con valores y atraviesan por idéntico riesgo al de un cajero típico de una institución de intermediacion financiera.

Con respecto al artículo 160, como bien lo expresó el señor Senador Sarthou, podemos decir que estuvimos conversando y adelantamos, de nuestra parte, la mejor voluntad para ajustarlo, porque en gran medida compartimos su propuesta y sus comentarios. Asimismo, entendemos que lo

acp.

ello debe ser compatibilizado con el principio de primacía de la realidad a que el proyecto de ley hace referencia.

SEÑORA DALMAS.- A los efectos de tener más claro el tema sobre la materia gravada y asignaciones computables, quisiera saber si las primas por productividad, partidas que se otorgan a partir de convenios con las empresas públicas o privadas --en el caso de las primeras, existen por lo menos tres convenios por productividad-- estarían incluidas en el segundo inciso del artículo 156, dado que no tienen características de regularidad y permanencia y que pueden percibirse o no, de acuerdo al desenvolvimiento o desempeño de la empresa; por otra parte, esto es lo que ha ocurrido hasta el momento. Puede suceder que haya una prima o que, a partir del desenvolvimiento de la empresa, no la haya, al cabo de un ejercicio o de un plazo acordado previamente.

SEÑOR GUARIGLIA.- Lo que podemos señalar respecto al planteamiento realizado por la señora Senadora, es que la gravabilidad dependerá de la situación práctica que se genere en cada caso. Quiere decir que cuando se hizo la relación de materias, quienes redactamos este capítulo, no pensamos en ello.

Por lo tanto, desde el punto de vista de los principios generales que sí están incluidos en este capítulo, en la medida en que no tengan los caracteres de regularidad y permanencia, no tendrán naturaleza salarial y, consecuentemente, no serán materia gravada.

SEÑORA DALMAS.- Solicitaba que se hiciera esta aclaración porque, en este aspecto, ha habido dos decisiones diferentes: pagos de prima por productividad, primero como materia no gravada y luego sí, lo que hace dudar sobre sus características. Creo que, incluso, en el último año se han considerado materia gravada, pero no sería coherente con el concepto de partidas que no tienen carácter permanente ni regular, porque dependen --como dije antes-- del desempeño de la empresa.

SEÑOR GUARIGLIA.- Queremos señalar que entendemos [illegible]

acp.

de una gran casuística, porque una de las grandes dificultades que manejamos inicialmente es que el hecho de manifestar que existen los caracteres de regularidad y permanencia no da una definición precisa. Luego, entonces, habría que determinar qué es regular y permanente lo cual, quizá, se pueda manejar con distintos criterios. Por ejemplo, puede ser regular y permanente el monto de la prestación o la causa de ella; pero tal vez suceda también que ambos elementos no se presenten en forma simultánea, sino alternada. Es posible que una prestación sea permanente cuando tiene lugar durante un año, que no lo sea al siguiente y que sí vuelva a tener ese carácter tres años después. De modo que, reitero, nos pareció que entrábamos en el terreno de una alta casuística, por lo cual entendimos conveniente mantener las definiciones de regularidad y permanencia que establece la reglamentación y dejar librado al criterio del Poder Judicial si la partida es de naturaleza salarial o no; por otra parte, este es uno de los criterios que el profesor Plá Rodríguez, en su Tratado de Derecho al Trabajo, aconseja seguir en estos casos de alta casuística.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Con respecto de las primas por productividad, a los efectos de que apreciemos que toda esta cuestión es bastante opinable y depende de las distintas interpretaciones, quiero decir que a mi juicio la situación encuadra en el concepto general del artículo 151. Según entiendo, que sean ingresos regulares y permanentes no significa, necesariamente, que deban cobrarse todos los meses; pienso que es suficiente con que se perciban cuando se presenten determinados supuestos, cada vez que se alcance determinados niveles de productividad. Ello podrá ocurrir durante varios meses consecutivos, una vez cada dos o tres meses o en varias ocasiones en el año. Si siempre que se presenten dichos supuestos esa partida existe, entonces considero que es materia gravada y tiene carácter de regular y permanente, si está pactada de esa forma, por ejemplo, en una convención colectiva.

SEÑOR CARBONE.- Las dificultades de este tema de la regularidad y permanencia no escapan --creo-- a ninguno de los presentes en Sala y menos a dos especialistas como los

doctores Renán Rodríguez y Guariglia. Sin embargo, conozco casos de empresas en que cuando un funcionario se retira, se acostumbra a otorgarle, por única vez y como premio, un monto equivalente, por ejemplo, al salario de 6, 10 ó 12 meses. Tal cosa sucede con cada funcionario que se retira en similares condiciones. A juicio de los dos asesores del Poder Ejecutivo que nos acompañan en la tarde de hoy ¿quedaría esa situación comprendida en los criterios de regularidad y permanencia?

SEÑOR GUARIGLIA.- El Decreto Nº 290, que reglamentaba el artículo 50, hacía referencia a las partidas que las empresas otorgan a los trabajadores en ocasión de su retiro. Dichas partidas no constituían materia gravada por las contribuciones especiales de la Seguridad Social, partiendo de la base de que se producían en oportunidad de la jubilación y que constituían una forma de premio-retiro para el trabajador que se desvinculaba de la empresa.Podría entenderse que la referencia a esta partida está incluida como una especie dentro del género gratificación; por lo tanto, seguirá los criterios de regularidad y permanencia que establece el artículo 156. De todas maneras, ya sea por la vía del concepto genérico del artículo 156 o por la inclusión de una norma similar contenida en el Decreto Nº 290, creo que es un problema fácilmente subsanable si se transcribe la norma. Se parte de la base de que si son partidas que se otorgan en ocasión de finalizar la relación laboral, no tienen regularidad y permanencia, por lo que no están gravadas.

En consecuencia, en este caso se puede incluir una norma similar a la del artículo 1º del Decreto Nº290 o, en su defecto, si se entiende con mayor claridad cuando están exoneradas a texto expreso --tal como lo hicimos nosotros, que pensamos que constituye una especie de gratificación--, puede formar parte del artículo 156, siempre y cuando no contengan notas de regularidad y permanencia.

Por otra parte, en el numeral 2º [illegible] referencia a que esta clase de gratificaciones no [illegible] vinculadas a la prestación de servicios [illegible] relación o contrato de trabajo. De esta manera, [illegible]

acp.

hincapié en que se trata de una prestación que tiene más que nada la naturaleza de un premio retiro. Además, como se produce al finalizar la vida activa, es muy difícil que se pueda verificar la posiblidad de regularidad y permanencia.

SEÑOR CARBONE.- Esto no resulta factible en el caso del trabajador tomado aisladamente; pero se podría decir que es regular y permanente la política de la empresa de abonar estas cifras. Confieso que lo expresado por el doctor Guariglia me ha esclarecido el tema para tratar de tomar alguna decisión en ese sentido.

SEÑOR BREZZO.- Quisiera volver al asunto planteado por la señora Senadora Dalmás en cuanto a los premios por productividad. Esto está vinculado a las remuneraciones variables. En muchos casos existe una forma de remuneración por rendimiento que, en algunas actividades, se denomina destajo. Desde mi punto de vista, se trata claramente de remuneraciones de salarios variables, por lo que deberían aportar a la seguridad social. En realidad, se trata de una remuneración que tiene dos características: un salario fijo y otro vinculado con el rendimiento y la productividad. Esto sucede, por ejemplo, en la construcción o en la pesca.

Asimismo, hay otro tema que también integra la realidad laboral uruguaya y está constituido por los premios al desempeño. Muchas veces se da en algunas empresas, pero no está vinculado a una medida determinada del rendimiento, de la productividad, sino que es algo mucho más arbitrario, establecido por el empleador. En realidad, tiene la característica de un premio que otorga el empleador tomando en cuenta el desempeño del trabajador y, muchas veces, se hace en forma irregular.

Confieso que no me he formado una opinión acabada sobre el tema, pero quiero señalar que esta situación es mucho más confusa que la que se da en los casos de premio a la productividad o destajo.

SEÑOR HEBER.- En primera instancia, quiero pedir disculpas a los integrantes de la Comisión por haber llegado tarde y

acp.

por solicitar la palabra en seguida para referirme a un punto que la Comisión venía analizando.

Quería transmitir las dudas que nos surgen luego de haber recibido a algunas delegaciones que nos trasladaron su preocupación acerca de lo que tiene que ver con el Capítulo II del Título IX, "Materia gravada", más concretamente con los artículos 151 y 164. Reitero que no somos expertos en la materia; simplemente pretendemos trasladar inquietudes que hemos recibido y que despiertan gran preocupación sobre el tema.

Entiendo que en el artículo 151 se establece el concepto general y se dice claramente que constituye materia gravada todo ingreso que, "en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, susceptible de apreciación pecuniaria", etcétera. Se nos ha dicho que alcanzaría con la concepción general de este artículo y que muchos administradores y empresas no comprenden por qué se debe repetir un concepto en el artículo 164, que ya está abarcado en el 151. El 164 expresa que las prestaciones de alimentación, en dinero o en especie, excepto las mencionadas en el apartado 1 del artículo 165 --allí se establecen, justamente, las que están exentas-- constituyen materia gravada, sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 155. Entonces, parecería --así se nos ha dicho y podríamos ser ilustrados por quienes nos visitan-- que esta redundancia de conceptos podría llevar a una mala interpretación de ellos y traer como consecuencia que dejen de existir muchas de las prestaciones en alimentos que están otorgando empresarios o estudios jurídicos que administran empresas. Quiere decir que la preocupación radica en que pueda ser mal interpretada la reiteración de un concepto que, a juicio de muchos empresarios y administradores, está contemplado en un artículo anterior. Y el perjuicio de esta mala interpretación sería pagado por los trabajadores porque, en definitiva, se les estaría quitando un complemento de sueldo, integrado por alimentos. Esto se agudiza, sobre todo en empresas que están alejadas de la ciudad y no en las que otorgan una [illegible] "ticket".

acp.

Reitero que estas son dudas que se nos han planteado, pero no quisiera que, como resultado final, surgiera el temor de que esto pase a ser materia gravada y se interprete de otra manera, perjudicando al trabajador quien, en definitiva, dejaría de percibir un complemento importante de su salario --sobre todo para la gente que trabaja en lugares apartados-- aunque creo que está topeado en el artículo 165, donde se dice que la suma de las prestaciones exentas referidas precedentemente no podrán superar el 20% de la retribución que el trabajador recibe, en efectivo, por conceptos que constituyan materia gravada. Esto podría asegurarse, en función de que no se sustituya "salario" por "alimentos" o "especies".

En consecuencia, sinceramente creemos que el artículo 164 es sobreabundante y puede dar lugar a confusión. Es más, creo que no incidiría en el objetivo que busca la serie de disposiciones establecidas en los Capítulos II y III, el eliminar dicho artículo, puesto que, en definitiva, está contemplado en el 151.

Reitero que no somos expertos en el tema, pero estas eran las dudas que con mucha razón los propios interesados nos pusieron sobre la mesa, puesto que pueden perjudicar a quienes, en definitiva, queremos proteger, que son los trabajadores. Me gustaría que se hiciera una reflexión sobre este concepto.

SEÑOR RODRIGUEZ.- De alguna manera, quisiera explicar la estructura de estos Capítulos. Como bien señalaba el señor Senador Heber, el artículo 151 expresa un concepto general. Sin ninguna duda, mediante esta norma y según la interpretación que él hace, estaría gravada la prestación en especie mediante alimentos. Luego, en el Capítulo III --no obstante el contenido del artículo 151-- se analizan diversas situaciones especiales que se entiende conveniente explicitar. El concepto general que comprende el artículo 151 podrá parecernos muy claro, pero al abordar la casuística --que es imposible agotar en el Capítulo siguiente-- nos vamos a encontrar con grandes dudas. De ahí la inclusión del artículo 164, que refiere a alimentos y que debe ser, a su

vez, coordinado con lo dispuesto por el artículo 165. El artículo 164 reitera que las prestaciones de alimentación en dinero o en especie, en principio, constituyen materia gravada, excepto en los casos en que se otorgue alimentación en el horario de trabajo --tal como se establece en el inciso primero del artículo 165-- y en lo que tiene que ver con otras partidas, como los viáticos con rendición de cuentas. Tal vez sea preciso hacer estas aclaraciones porque, si no se incluyera el artículo 164, podrían surgir dudas con respecto a qué constituiría materia gravada.

Además, si expresamos en el artículo 151 el concepto general y mantenemos el inciso primero del artículo 165, existe una aparente contradicción, porque estamos estableciendo una excepción. Lo que claramente se ha excluido es la modalidad de la canasta de alimentos y lo que se pretende dejar como prestación exenta, en el inciso primero del artículo 165, son las prestaciones de alimentación otorgadas en especie en los días efectivamente trabajados, en los horarios de trabajo o en los descansos intermedios. Estas fueron las que expresamente se quiso mantener como prestaciones exentas. Las demás, en principio, constituyen materia gravada y, en especial, la canasta de alimentos.

SEÑOR BREZZO.- Quisiera que se amplíe la información sobre la canasta de alimentos.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Se trata de la canasta de alimentos tal como está prevista en los decretos de enero, es decir, prestada directamente por el empleador o a través de terceros.

SEÑOR BREZZO.- En forma regular.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Sí, señor Senador.

SEÑOR DAVRIEUX.- Quería hacer una aclaración en el mismo sentido de lo expresado por el doctor Rodr[illegible] [illegible] modificación que intro[illegible] este proyecto de ley [illegible] los decretos aprob[illegible]dos e[illegible] enero, justamente, [illegible] con la no inclusión de alimentos no [illegible]

acp.

trabajador en horas de tareas, sino como forma de pago de parte de su salario. De esta forma, entendemos que se trata simplemente de pagar el salario en especies y, en consecuencia, debe ser materia gravada. De lo contrario, bastaría con pagar todo el salario mediante bonos para pago de alquiler, energía, alimentos, etcétera, a fin de que no hubiera ninguna materia gravada, ni derechos jubilatorios.

SEÑOR SARTHOU.- Quería hacer una observación con respecto al tema de la productividad. En realidad, el salario tiene un núcleo básico y elementos marginales que, como en el caso de las primas, pueden obedecer a diversas circunstancias: productividad, horas extras, "sur plus" por distancia. No cabe duda que estas primas revisten naturaleza salarial lo que, por supuesto, también ocurre con la prima por productividad.

Por otro lado, nos preocupa un hecho que se ha planteado en algunas situaciones. Creo que lo que sugiere el Poder Ejecutivo tiene por finalidad evitar algo que ya ha sucedido, que es la modificación del contrato de trabajo al empleado otorgándole, a partir de ese momento, el 20% en alimentación, ya que sobre eso no se realizan aportes. Conozco casos concretos en que este planteamiento se ha hecho. Por esta razón, aparece mucho más estricto el concepto en el inciso primero del artículo 165, en virtud de que se exige que estas prestaciones sean otorgadas en los días efectivamente trabajados. Este principio trata de ser restrictivo. Mientras tanto, la otra disposición cubre cualquier fórmula que aparentemente tenga que ver con la limitación pero que no respete estrictamente el hecho de otorgar la prestación dentro del horario y en los días trabajados, como señalaba el doctor Guariglia. Entiendo que ambos aspectos armonizan, en el sentido de que se dispone que solamente sean restrictivos en estas condiciones.

De todas maneras, no estamos de acuerdo con este artículo porque, según la aplicación del principio de congruencia --establecida en el artículo 145-- se abre la posibilidad de transformar el contrato de trabajo, aceptándolo o no, aplicando este 20% que, eventualmente,

acp.

podrá disminuir en el día de mañana la jubilación. Este elemento nos preocupa porque creemos que puede llevar a la disminución del monto de las jubilaciones, si se modifican los contratos de trabajo y se sustituyen, por esta vía, aportes que actualmente se están percibiendo en dinero. Es cierto que aquí hay un "jus variandi", una protección jurídica, pero ésta supone un juicio y, en los hechos, afectaría al trabajador en lo que tiene que ver con estos importes, ya que si se perciben efectivamente son tomados en cuenta para la jubilación y, en el caso contrario, no. A nuestro juicio, este es un elemento que puede ser negativo. Inclusive, conocemos casos en los que no se ha respetado el sentido restrictivo que tiende a fijar esta disposición, sino que han sido encarados con el criterio al que alude el artículo 165, es decir, por ejemplo, otorgando un vale para alimentación en el mes. Evidentemente, esta puede ser una forma de rebajar la jubilación y el salario. Es la preocupación que tenemos en cuanto a la aplicabilidad de esta norma y por eso discrepamos con ella, aunque simplemente planteamos sus riesgos.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: algunas veces nos introducimos en otros temas y argumentos que, indudablemente, tienen su peso, pero que nos sacan de la discusión que en una primera instancia habíamos planteado.

No entendí muy bien lo expresado por el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, porque --con todo respeto-- creo que no ha tomado en cuenta lo dispuesto por el inciso final del artículo 165, que establece un tope. Es decir que no es factible que un empresario pueda trasladar en el día de mañana un pago de naturaleza salarial otorgándolo en especie para evitar, de esta forma, la contribución a la seguridad social.

También se nos ha dicho que el artículo 165, en función de cómo establece qué prestaciones están exentas, complica el funcionamiento actual. Al día de hoy, existe una normativa que se está aplicando y en buena forma. No estaríamos frente a una forma de reducir el salario --como argumentó el señor Senador Sarthou-- sino que estaríamos afectando una



acp.

prestación que hoy tienen los trabajadores, ya que se podría estar generando un temor en el sentido de que pudiera ser gravada. En función de lo que establece el artículo 165, se nos ha dicho que hay una forma bastante complicada de llevar un efectivo control acerca de cómo esto opera para que las prestaciones sean realmente exentas.

Aclaro nuevamente que no soy un experto en la materia; simplemente estoy reiterando argumentos que me han preocupado a la hora de tener que recibir delegaciones. Además, si en el inciso final del artículo 165 se hace referencia al 151 y no al 164, no entiendo por qué hay necesidad de establecer específicamente el tema de los alimentos cuando, en definitiva, el principio general lo establece claramente, al decir que todo es gravado. Y en ese sentido, el artículo 165 dice que estas prestaciones son exentas.

Reitero que mi temor se basa en que esto pueda operar en la realidad no otorgándose un aumento salarial a los trabajadores y quitándoles una prestación que los ayuda a tener alimentos que, de lo contrario, tendrían que solventar con su propio salario. En definitiva, pues, se estaría operando una reducción de los ingresos que percibe el trabajador, en especie, cuando éste está topeado en el 20%, según lo establece el artículo 165.

Personalmente, no me convence el hecho de reiterar el artículo 164 y no creo que cambie la normativa si esta disposición desaparece. Sin embargo, el artículo 151 es claro ya que establece que todo está gravado. Por su parte, el artículo 165 dice claramente que estas prestaciones están exentas de determinada forma. A mi juicio, es demasiado reglamentarista la actitud del artículo 165, en el sentido de que, debido a la casuística con que funcionan muchas empresas, pueda complicar la existencia de algo que ya percibe el trabajador. Según me han explicado, este sistema consiste en dar "tickets" a funcionarios para una serie de comercios en la Ciudad Vieja . En este sentido, sería muy complicado controlar este mecanismo, al hablarse de días efectivamente trabajados.

acp.

En mi opinión, antes que nada deberíamos analizar los aspectos más importantes. Al respecto, no haría tanto hincapié en la modificación del artículo 165. Asimismo, me asusta que haya una mala interpretación por los empresarios y por los estudios jurídicos que los aconsejan, en cuanto a que el artículo 164 cambia el criterio lo que, de alguna manera, puede traer como consecuencia que se retire algo que los trabajadores tienen en la actualidad.

Repito que no soy un experto en esta materia y espero haber sido claro en este tema.

SEÑOR GUARIGLIA.- Insisto en que este es un tema que parte de un concepto y depende de cómo lo desarrollemos luego. Podemos establecer un principio general, como es el consagrado en el artículo 151, señalando qué constituye materia gravada, dejando el concepto tal como está y redactando un único artículo que disponga qué es lo que no está gravado, con lo cual estaríamos resolviendo con dos artículos el tema de las contribuciones especiales a la seguridad social.

Cuando comenzamos a estudiar cómo armonizar o compatibilizar los decretos que hoy rigen, nos pareció que de alguna manera teníamos que respetar la forma en que en ellos se habían establecido las distintas prestaciones que constituyen materia gravada. Por esa razón se reiteran algunos conceptos como el de los viáticos y el de las propinas, se incorporan algunos quebrantos que antes no estaban, se hace referencia a las prestaciones de vivienda y, en base a ello, se mencionan también los alimentos. A mi juicio, se trataría de un problema de técnica en lo que tiene que ver con la forma en que se puede encarar el problema, porque creo que en el fondo estamos de acuerdo en que todo ingreso que tenga carácter de regularidad y permanencia, realizado en ocasión del trabajo, constituye materia gravada debido a su naturaleza salarial. Sin embargo, aquel [illegible] se otorga en carácter de excepción, como algo extra [illegible] es decir, que no es normal, no estaría gravado. [illegible] esos dos criterios es posible armonizar los [illegible] os que realizaba el señor [illegible]or. Insisto en [illegible]

opinión, nos pareció más prolijo --para evitar dudas de interpretación-- hacer una reiteración lo más similar posible al artículo 1º del Decreto Nº 290 y a los que posteriormente se dictaron, modificándolo, tomando la materia gravada. En ese sentido, tratamos de ser ponderados en la forma de transcribir los artículos. Pero, en definitiva aquí no hay variaciones sustanciales, con excepción de la que señalábamos en cuanto al tema de la canasta familiar.

Entendemos que este es un tema de interpretación, de técnica en la redacción y estamos absolutamente de acuerdo en que si el propósito es el de arrojar claridad --porque ese fue el espíritu que tuvimos, precisamente, al incorporar la materia gravada dentro del texto legal-- lo hagamos, si con ello contribuimos a develar las dificultades de interpretación que posteriormente puedan tener quienes deban aplicar el proyecto.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Con respecto al artículo 165, quiero decir lo siguiente. En ocasión de visitarnos los administradores de personal hicieron ciertas sugerencias, algunas de las cuales parecen sensatas. Debo decir que no parece tener la misma naturaleza el numeral cuarto que los anteriores, porque en él se habla de la ropa de trabajo y las herramientas necesarias. Ademas, aquí se ha sugerido llamar a los primeros tres numerales algo así como "beneficios sociales", de manera que quedarían sujetos al tope, y retirar el numeral cuarto que, insisto, no parece ser un beneficio a favor del trabajador sino, simplemente, proveerle --así como tampoco es naturaleza gravada-- una maquina con la cual desempeñar sus tareas. Entonces, parecería que la herramienta y aun la ropa de trabajo --aunque puede haber algún matiz-- podrían quedar aparte, diciendo que son naturalmente exentos. Por lo tanto, se podrían considerar los primeros tres numerales dentro de ese [illegible] porque, de lo contrario, estaríamos afectando el [illegible]. En resumen, sugiero que se diga que las prestaciones que se indican a continuación [illegible] materia gravada [illegible] computables [illegible] se beneficios [illegible]. Si quedarían sujetos [illegible] definitiva, [illegible] que ver también con la [illegible] empleador puede donar estos dineros, pero no [illegible]

acp.

a rentas y esto sí lo es.

SEÑOR DAVRIEUX.- Debo decir que no tuve oportunidad de estar presente cuando se recibió a la Asociación de Dirigentes de Personal, pero el planteo que hizo fue mucho más amplio. Antes que nada, propuso eliminar el tope que, por ejemplo, pudiera ser el 100% del sueldo y establecer la provisión de alimentos hasta un tope equivalente a tres salarios mínimos, con lo que implica que el salario podría ser pagado totalmente sólo a través de la canasta de alimentos. Entonces, entiendo que el planteamiento en cuanto a la separación de herramientas y ropa de trabajo tiene el mismo carácter de gran laxitud para permitir no contribuir a la seguridad social ni generar derechos jubilatorios. Por tal motivo, pienso que no es apropiado extender el tope y si se desea excluir este concepto de tope, tendríamos interés en analizar más el tema para rebajar el porcentaje no gravado.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Observo que no he tenido éxito en solucionar el problema porque seguramente no se me prestó atención, pues no validé las propuestas de la Asociación mencionada sino que, simplemente, expresé que cuando vinieron hicieron una referencia sobre el artículo 165.

Mi planteo, precisamente, consiste en que el suministro de una herramienta, de ninguna manera, puede ser materia gravada. ¿Cómo puede ser que una llave francesa para apretar las tuercas sea la contraprestación por el trabajo? Francamente, no puedo compartir esta tesitura, ya que la materia gravada, reitero, es la contraprestación que recibe el operario por el trabajo que realiza.

De ningún modo una llave francesa, un pico o una pala puede ser el pago del esfuerzo físico del trabajador

Aclaro que no estoy avalando el planteo de la Asociación de Dirigentes de Personal, pues he sido muy general [illegible] propuesta con respecto a este punto. En ese sentido, [illegible] en cuanto a la ropa de trabajo puede haber algún [illegible], no a las herramientas.

acp.

SEÑOR HEBER.- A efectos de que no haya confusión, quiero reiterar lo siguiente.

No conocía la propuesta de la Asociación de Dirigentes de Personal. No estoy afiliado a su tesis; estoy totalmente en contra de que el ciento por ciento de los salarios pueda ser pagado en especie, porque ello implicaría retroceder muchísimo en lo que deben ser avances de carácter social.

Simplemente, manifiesto que, según tengo entendido, de ese modo está funcionando actualmente, es decir que el 20% es el tope por el cual se pueden dar prestaciones que estén exentas. Con ese porcentaje todos estamos tranquilos que nos mantenemos en la misma normativa que actualmente perciben los trabajadores sobre especies que están exentas.

Reitero que no estamos de acuerdo con la propuesta que ha hecho la Asociación de Dirigentes de Personal en el seno de esta Comisión, en la sesion a la que no pude asistir.

Sin embargo y en función de lo que ha planteado el señor Legislador Atchugarry, debo señalar que estoy totalmente de acuerdo con su propuesta, que no es parte integrante de lo que nos han hecho llegar otras delegaciones. Asimismo, el numeral 4. no puede estar comprendido en el 20% mencionado; eso es lógico.

En tal sentido, hay dos problemas: por un lado, en el numeral 4. del artículo 165 hay una reiteración del artículo 164 que, en realidad, puede ser operado de distinta manera. En realidad, la intención del proyecto de ley y la de quienes están abocados a la redacción del artículo es que redundar en otro artículo 164 que diga lo mismo que el 161 puede dar lugar a malas interpretaciones y perjudicar a los trabajadores que actualmente están recibiendo este beneficio sobre la base del techo del 20%. Por lo tanto, este inconveniente se podría subsanar si en el artículo 165 se incluyera como otro inciso, en lugar de que figure en el artículo 164, porque puede reafirmar un principio que, insisto, llevaría a malas interpretaciones.



acp.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere recordar que estamos analizando el proyecto de ley por Títulos y Capítulos.

El artículo 165 se ha debatido extensamente, y no tenemos inconveniente en que ello suceda; pero debemos tener en cuenta que luego, en la discusión artículo por artículo, se podrán presentar las sugerencias o modificaciones que se estimen conveniente.

Creo oportuno recordar la mecánica de trabajo, porque, en la medida en que estamos siendo puntuales, la propuesta de agregar un nuevo inciso en un artículo no responde a lo que habíamos acordado inicialmente.

SEÑOR CARBONE.- No sé si lo que voy a plantear se encuadra en la mecánica de trabajo planteada por el señor Presidente, así como tampoco sé si tendré oportunidad de contar con la presencia de los señores representantes del Poder Ejecutivo durante la discusión de cada uno de los artículos del proyecto de ley.

Concretamente, quiero formular una interrogante para darle tiempo a los señores representantes del Poder Ejecutivo y, quizá, a nosotros mismos, para reflexionar.

Mientras escuchaba las manifestaciones del señor Legislador Atchugarry respecto al término "herramientas", se me ocurrió otro ejemplo que no era la llave francesa, la pala ni el pico, sino el caso de los automóviles que las empresas le dan a los gerentes para que lo tengan a su disposición y, también, para que hagan relaciones públicas, tal como se estila actualmente.

Me preocupa particularmente el inciso final del artículo 165 —advierto que no espero una respuesta en este momento, pues mi intención es que se reflexione al respecto— que dice: "La suma de las prestaciones exentas [illegible] precedentemente no podrán superar el 20% (veinte por [illegible]) de la retribución que el trabajador percibe en [illegible] conceptos que constituyen materia gravada. En el [illegible] se supere dicho porcentaje, el excedente estará [illegible]

acp.

acuerdo a lo dispuesto por el artículo 151."

Supongamos el caso de una empresa grande que tiene varios cientos o un millar de trabajadores, cuyas remuneraciones son diferentes, lo que implica que el cálculo mensual de ese 20% no resulta una tarea demasiado sencilla. Seguramente, el 20% de lo que percibe el gerente de la empresa --que, quizá, sean U$S 4.000 o U$S 5.000-- el tema de la cobertura odontológica para el trabajador y su familia --como está planteado en el numeral 2-- tenga muy poco peso; pero en el trabajador común, en el peón de la empresa, en funcionarios de menor rango de dicha empresa, puede significar un monto importante.

Reitero que efectúo este planteo a los representantes del Poder Ejecutivo y a los demás compañeros de la Comisión para que reflexionemos si es posible que haya una opción, o sea que ese tope del 20% sea por trabajador o que esté referido al monto total de las retribuciones de la empresa.

SEÑOR GUARIGLIA.- Simplemente, con el propósito de no dejar dudas en los distintos planteos que se han realizado, deseo hacer dos precisiones.

Es evidente que en el fondo de este intercambio de ideas encontramos, en definitiva, dos posiciones que se han perfilado claramente. Vale decir que hay una que parte de la base de que el salario tiene un núcleo básico y elementos marginales, y otra que, por el contrario, entiende que dichos elementos marginales no forman parte del salario y se les puede denominar prestaciones o beneficios sociales.

Se trata de un tema de fondo, y de él depende la gravabilidad o no de determinadas prestaciones. Creo que ese es el aspecto medular del asunto. Si se manejan determinados criterios que permitan darle a todo una naturaleza salarial, la conclusión va a ser inevitable, es decir que va a estar gravado. En cambio, si se entiende que hay determinadas prestaciones que no revisten esa naturaleza, aun cuando tengan las notas de regularidad y permanencia y se les denominen beneficios o prestaciones sociales --que no van a

ser asignaciones computables en el momento que se realice el cálculo del básico jubilatorio-- la conclusión va a ser otra.

Por otro lado, quisiera hacer una precisión al señor Senador Carbone con relación a uno de sus planteos respecto al tema del retiro voluntario del trabajador, es decir, lo que hoy mencionamos del premio retiro.

En este sentido, decíamos que cuando se habla de gratificaciones con motivos muy específicos no vinculados a la prestación de servicios, la idea es manejar el concepto de gratificación gratuita, vale decir, aquella que posee carácter especial como, por ejemplo, el pago que realiza el empleador en forma extraordinaria por el nacimiento de un hijo del trabajador, su casamiento o su retiro. Este es el motivo del concepto, por lo que me pareció que citando estos ejemplos podríamos, de alguna manera, permitir que la resolución de situaciones similares siguiera una vía lo más inteligente posible desde el punto de vista de la interpretación del artículo.

Si no hay preguntas, pasaríamos a analizar el Capítulo IV que hace referencia a la segunda categoría de trabajadores que comprende este proyecto de ley: los no dependientes.

El artículo 170 se ocupa de los trabajadores no dependientes que ocupan personal, estableciendo que las personas físicas por sí solas, conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan una actividad lucrativa no dependiente y ocupen personal, y los socios integrantes de las sociedades colectivas, de responsabilidad limitada en comandita y de capital e industria, tengan o no la calidad de administradores, que desarrollen actividad de cualquier naturaleza dentro de la empresa, efectuarán su aportación ficta mensual, sobre la base del máximo salario abonado por la empresa o la remuneración real de la persona física correspondiente, según cual fuera mayor, sin que pueda ser inferior al equivalente a [illegible] de la [illegible] Ficta de Contribución.

En esta disposición se [illegible]

acp.

la legislación vigente, radicando la diferencia en que se maneja una nueva unidad de valor, la Base Ficta de Contribución, tomándose a tal efecto el valor de 1 Unidad Reajustable.

En el artículo 171 se hace referencia a la escala de aportación, en base a las distintas categorías que dicha norma establece. En este sentido, es necesario señalar que la escala guarda una equidistancia con el criterio que se ha manejado en el caso de los trabajadores no dependientes, en la forma de calcular el sueldo básico de pasividad. Si en el caso de los trabajadores no dependientes establecemos una extensión del período de cómputo tomando en cuenta los diez últimos años, los veinte mejores años más el cinco o los veinte mejores años, es lógico que si el criterio es evitar que por esa vía se aumente el sueldo básico para obtener una mejor pasividad --fomentando situaciones irregulares o fraudulentas-- para el caso de los trabajadores no dependientes se debe seguir la misma línea de pensamiento. De esta manera se explica cuál es la razón del salto que existe en cada una de las escalas, el que obedece, precisamente, a tratar de obtener una equivalencia con el trabajador no dependiente.

El resto de los artículos que integran este Capítulo incluye normas que ya están vigentes y en las que no se producen modificaciones sustantivas, salvo en el caso de las empresas unipersonales, donde se establece que su actividad estará gravada por las contribuciones especiales de acuerdo a los sueldos fictos previstos en este texto. Allí se establece que las mismas no constituyen materia gravada a los fines de las contribuciones especiales, las retribuciones por concepto de servicios prestados por empresas unipersonales, toda vez que conste por escrito claramente delimitadas las obligaciones de las partes y la ausencia de relación de dependencia y que la misma cumpla con las obligaciones tributarias, particularmente con la inscripción en el Registro Único de Contribuyentes de la Dirección General Impositiva.

(Ocupa la Presidencia el señor [illegible])

rcp.

En este aspecto es aplicable --para no reiterar la polémica que a este respecto se había iniciado con el señor Senador Sarthou-- un criterio similar al que se plantea con los profesionales universitarios. Nosotros estamos estudiando las observaciones que realizó el señor Senador Sarthou en aquella oportunidad, a efectos de ver la posibilidad de su adecuación.

El doctor Renán Rodríguez me acota que es importante señalar que aquí se agrega el requisito de que los contratos se registren ante el Banco de Previsión Social, con la finalidad de dar una fecha cierta al documento.

Finalmente, se produce una novedad importante en lo que tiene que ver con este Capítulo, que alude al artículo 177 que establece que iniciada la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si el acto administrativo dictado originariamente por el Banco de Previsión Social resulta anulado por razones de legalidad --obviamente, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo-- la Administración deberá reintegrar al contribuyente las sumas indebidamente cobradas por todo concepto, actualizadas por el procedimiento establecido por el decreto-ley 14.500, sin perjuicio de la acción reparatoria patrimonial por los daños y perjuicios a que tenga eventualmente derecho el damnificado. De esta forma, se pretende que todas las partes tengan las debidas garantías en un proceso que parte de una incertidumbre inicial --como era la regulación por vía reglamentaria-- ya que desde el punto de vista administrativo toda situación de avalúo genera siempre un contradictorio administrativo entre las partes. De la misma manera, se busca que las reglas del debido proceso rijan en ese ámbito donde la Administración no podrá dictar resolución sin dar vista previa al interesado a efectos de que éste pueda oponer la defensa que entienda pertinente. Si no obstante ello, el acto administrativo resulta confirmado por el Banco de Previsión Social [illegible] en vía jurisdiccional el Tribunal de lo [illegible] Administrativo entiende que el [illegible] ha sido [illegible] la posibilidad a [illegible] la persona que ha estado [illegible] años litigando para [illegible] los [illegible]

acp.

avalúo de que fue objeto, termine exclusivamente con una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que meramente anula el acto, pero sin otro tipo de consecuencias. Con ello se intenta que la Administración sea lo más prolija posible y que actúe en base a criterios ciertos, fundados y debidamente probados, porque la consecuencia que prevé el artículo 177 si la Administración no actuó correctamente y el acto resulta anulado por razones de legalidad, será que el Banco de Previsión Social deberá reitegrar al contribuyente todas las sumas que haya cobrado indebidamente, actualizadas conforme al procedimiento usual de actualización de las cantidades que se demandan en juicio, que es el establecido, repito, por el decreto-ley 14.500. Esto se llevará a cabo, sin perjuicio de la acción reparatoria por daños y perjuicios que el contribuyente entienda que puede iniciar ante la Justicia.

SEÑOR SARTHOU.- Deseo hacer algunas puntualizaciones sobre este artículo 176. La primera de ellas apunta a señalar que esta disposición agrava --no se trata de reproducir lo que ya habíamos hablado-- lo planteado para los profesionales universitarios, al extenderse a cualquier posibilidad de vínculo laboral unipersonal que pueda ser transformado en empresa. También, de algún modo, a mi entender, legitima y oficializa una mecánica que se ha venido utilizando para desfigurar la relación laboral aunque, repito, puede haber casos en los que realmente existe una relación de empresa unipersonal. No obstante, esto se ha venido utilizando por la vía de celebrar contratos determinando que aparezca como empresa unipersonal lo que en realidad es una clara relación de dependencia.

En consecuencia, esta disposición que estamos analizando toma este camino agregándole el registro y, si bien es cierto que instaura una especie de contralor por Contencioso en el Numeral 4º para indagar la verdad o no de ese hecho, esto va a depender de en qué medida este servicio funcione. De acuerdo a nuestra experiencia, esto puede ser bastante difícil, porque se trata de una actividad que generalmente se debe realizar en vía judicial y es muy complicado tramitarlo por la vía administrativa en profundidad


acp.

En definitiva, nuestra primera observación es que esto legitima o legaliza una práctica riesgosa que evidentemente crea una situación en la que puede haberse establecido una simulación presentando una relación laboral como si fuera un vínculo de empresa a empresa.

El segundo aspecto en el que deseaba hacer hincapié es que este artículo tiene en su parte final el enorme riesgo de algo que se convierte en una especie de impulso --digo esto en forma objetiva porque no creo que la intención haya sido esa-- que lleva a transformar los contratos de trabajo en empresas unipersonales. Esto no sólo desfinancia al Banco --aquí se ha planteado la preocupación de la evasión y esto abre un camino en la medida en que las empresas unipersonales van a aportar por un ficto y se va a perder toda la aportación sobre el contrato de trabajo, prestaciones salariales y otras-- sino que además las condiciones exigidas son requisitos que en términos realistas son prácticamente de muy poco contralor. Pienso que el término reestructura es muy vago y lo puede sostener cualquier empleador. Además, la expresión "acordada con su personal" es muy grave, porque la verdad es que no existe autonomía. Precisamente, uno de los defectos que tiene esta iniciativa, desde el punto de vista del enfoque, es creer en la autonomía de la voluntad de los trabajadores que como todos sabemos tienen su consentimiento intervenido mientras se está operando la relación de trabajo. Incluso, este principio de la irrenunciabilidad ha sido uno de los ejes del derecho laboral, es decir, no admitir que se está en libertad de decisión cuando se está vinculado con una relación de trabajo.

Por lo tanto, cuando se incluye la expresión "acordada con su personal", se está convalidando la transformación del contrato de trabajo por alguien que de pronto, si no acepta y se transforme en una [illegible] personal [illegible] el empleo. Con esta disposición [illegible] es legitimado [illegible] siempre ha [illegible] de irrenunciabilidad [illegible] admite la nov[illegible] [illegible]

acp.

grave es que habla de "su personal" y no del Sindicato, lo que me hace dudar de que esto tenga correspondencia con el Convenio Nº 87, porque en decisiones de personal que puedan tener la trascendencia de cambiar las características del contrato de trabajo, el trabajador tendría que tener, por lo menos, la protección sindical.

Cabe acotar que todo esto ya ha comenzado a funcionar y no sé que alcance de desfinanciación puede tener en el Banco de Previsión Social el hecho de transformar los contratos de trabajo en empresas unipersonales con el enorme perjuicio que ello produce en los trabajadores. A todos nos consta que hoy en día estamos en una economía de desempleo en la que se dan situaciones de dificultad y el trabajador no tiene posibilidades de resistir un planteamiento como el que se traduce en este último inciso. Además, si cambia la relación laboral por una de empresa unipersonal, corre el riesgo de perder el despido y la eventual ruptura, en cualquier momento, del contrato celebrado de empresa a empresa. Por todos estos motivos es que consideramos que esta disposición trastorna todo lo vinculado con el Derecho Laboral.

Por otro lado, voy a decir algo que me parece muy importante establecerlo como salvedad. Creo que todo esto tiene que ver con la materia gravada y si bien no voy a dilucidar en este momento el tema de Seguridad Social o el derecho al trabajo, pienso que se vincula con la materia gravada de la Seguridad Social. De todos modos, si hoy o mañana un trabajador obtiene una solución en cuanto a la materia gravada, frente a una decisión del Banco de Previsión Social, siempre tendrá el juicio laboral para reclamar sus derechos, ya que esto es específicamente para la materia autónoma Seguridad Social.

En realidad, esto es algo muy controverti[illegible]
dos campos estamos [illegible] Seguridad Social. De [illegible] al [illegible]
de materia gravada [illegible]
[illegible]

laborales que le corresponden respecto de su patrón. Por lo tanto, la jurisprudencia administrativa que se puede instalar respecto de relaciones concretas afectará el problema de tributación o aportación, pero nunca incidirá en los derechos que esa persona tiene frente a los contratos de trabajo. Digo esto introduciéndolo como un elemento de interpretación en el marco de los trabajos preparatorios, ya que me parece algo de mucha trascendencia. De lo contrario, se estarían cambiando ejes fundamentales de lo que siempre se ha entendido en lo que tiene que ver con la situación del trabajador.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde ingresar ahora al Título X.

SEÑOR DAVRIEUX.- Los últimos diez artículos de este proyecto de ley se refieren a algunos aspectos que refieren a aportes y otros a modificaciones de las Cartas Orgánicas de los Bancos.

Sobre este punto debo excusarme con el señor Senador Sarthou porque él había planteado algunas consultas sobre el tema tributario -que debían ser tratadas en este momento- que apuntan específicamente a la posibilidad de utilizar el método de timbrado de recibos como un buen mecanismo de recaudación. No soy especialista en este tema; nunca he trabajado en una oficina impositiva y, generalmente, el camino que han recorrido los países ha sido el de sustituir todos estos sistemas de timbrados por tributación o impuestos que tengan algún tipo de control funcional. Incluso, en Uruguay existieron impuestos de timbre hasta aproximadamente el año 1975, fecha a partir de la cual fueron derogados, sustituyéndose también todos aquellos que se referían al timbrado de bebidas, ya que en esa época [illegible] Dirección de Impuestos Internos [illegible] establecían este tipo de [illegible] fraudes, a través de [illegible]

En consecuencia, [illegible] es el [illegible]

acp.

del registro de aportes y del individual que, a nuestro entender, es el método más económico y el que realmente va a brindar mejores resultados en cuanto al control de evasión.

En algunos de los planteos que hemos analizado, por ejemplo, el que nos hizo llegar en su momento la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados, hemos observado algunas propuestas que por lo menos en nuestro país resultarían un poco difíciles de instrumentar. En realidad el método sugerido es bastante complicado porque requiere el control individual de cada recibo y, al mismo tiempo, preveía la creación de una especie de Comisiones populares de supervisión de timbres. Por consiguiente, marcaría la existencia de representantes de trabajadores, de pasivos y de empresarios que irían a controlar a otros empresarios a efectos de ver si habían timbrado todos los recibos.

A nuestro entender este procedimiento no parece demasiado viable para llevar a la práctica, salvo en una economía de guerra donde se movilizarían empresarios que controlarían a otros en el cumplimiento de sus obligaciones. Repito que no nos parece que sea un mecanismo adecuado para efectuar el control del pago de los tributos, tanto de contribuciones a la Seguridad Social como de destino impositivo. Estas son las iniciativas que conozco.

SEÑOR SARTHOU.- Personalmente, no lo veo por la vía del control del timbrado, sino por un elemento preventivo importante que es la pérdida del valor cancelatorio del recibo no timbrado, ejerciendo un funcionamiento espontáneo tendiente a la nueva acción, sobre el empleador que sabe que éste no le va a servir, ya que tiene la amenaza de que le cobren por segunda vez. Esto no ocurre sólo por el control, sino porque no es válido el recibo frente al trabajador, elemento que me parece positivo.

Agradezco la explicación [illegible] la interrogante que habíamos planteado.

SEÑOR DAVRIEUX.- [illegible]

[illegible]

[illegible]

General Impositiva, para analizar mas profundamente el tema.

A través del artículo 178 se recogen modificaciones explícitas a las Cartas Orgánicas de los Bancos de la República Oriental del Uruguay e Hipotecario, para que estos puedan desempeñarse como Administradoras de Ahorro.

Los artículos 179 a 181, en su conjunto instrumentan un mecanismo para que sin modificar los ingresos líquidos de los trabajadores y sin incrementar el costo salarial de las empresas, el total de contribuciones a la Seguridad Social, tenga una mayor participación del aporte personal que es el que efectivamente se puede destinar al ahorro individual, obligatorio o voluntario para quienes tienen un ingreso superior a $ 5 000. En ese sentido se dispone un incremento de la tasa de aporte personal al 15% En el artículo 179, se aumentan dos puntos; en el 181 se rebajan dos puntos y en el 180, se dispone que el salario nominal deberá incrementarse, en todas las actividades, de tal manera que al serle descontado el aporte personal del 15%, el salario líquido de los trabajadores no varíe Es así que esta situación, en la cual no aumentan los costos, en realidad [illegible] ha surgido en conversaciones que hemos mantenido [illegible] todas aquellas actividades en las que existen aportes patronales, por lo que se puede rebajar. En cambio, en los [illegible] en que no hay aporte patronal, no es posible reducirlo porque ya está en cero y no se prevé otorgar un [illegible] 2% sobre los salarios de las empresas que no lo tienen; en ese caso hay un incremento de costos a [illegible] empresas.

En el artículo 182 se estab[illegible] la [illegible] que ya estaba planteada [illegible] de disminuir el aporte patronal, en la medida que lo permitan las condiciones de la Seguridad Social, lo que fue objeto de [illegible] sobre una facultad conferida [illegible] Poder [illegible] ya [illegible]

[illegible]

Impuesto a las Retribuciones Personales. Por otra parte, en un artículo anterior se señalaba que estas mismas retribuciones no son deducibles para el cálculo del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio, salvo la parte correspondiente al Impuesto a las Retribuciones Personales y a aquéllas contribuciones de seguridad social de parte del patrón, que se mantienen. Concretamente, me estoy refiriendo al seguro de enfermedad.

Además, las últimas normas hacen alusión al cometido que se le establece al Poder Ejecutivo en el sentido de preparar un texto ordenado sobre las disposiciones vigentes en materia de Previsión Social. Si bien este texto es bastante extenso, no reúne todas las normas que en varias ocasiones se ha señalado o consultado en cuanto a si permanecen vigentes con respecto a diversas materias de la seguridad social. Asimismo, hemos dicho que muchas de ellas, sí se mantienen vigentes, pero para presentarse en forma conjunta en un análisis global del tema.

Por otra parte, el artículo 185, constituye una derogación expresa o tácita de todas las disposiciones que directa o indirectamente se oponen a la presente ley y establece un plazo relativamente breve, de 60 días para su reglamentación. Este período trata de guardar una vinculación con el de entrada en vigencia de la ley que es de 180 días, ya que su reglamentación es necesaria para poner en funcionamiento nuevas instituciones como son las Administradoras de Ahorro que, entonces, tendrán un plazo de 120 días para su organización.

El artículo 187, establece que esta ley entrará en vigencia el primer día del mes siguiente al de cumplimiento de los ciento ochenta días de su promulgación.

Con estas aclaraciones terminamos la presentación global del Proyecto de Ley.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera hacer varios comen[illegible]; [illegible] de ellos es de carácter [illegible] específico, mientras [illegible] general.

acp.

En primer término, si bien no tengo en mi poder la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay, desearía consultar al señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o a sus asesores, en que medida este texto sustitutivo del numeral 18 del artículo 18 de esa Carta Orgánica no extralimita un poco el objetivo que se busca aquí.

¿Cuál es el objetivo que se busca? Es que el Banco Hipotecario pueda constituir su firma administradora de fondos de pasividades, o participar en alguna de las mismas.

En ese sentido, incluimos un texto que dice: "Adquirir, con autorización del Poder Ejecutivo, acciones o partes del capital de instituciones nacionales o extranjeras de carácter financiero y realizar operaciones comerciales e industriales." Por comparación, la modificacion que hacemos en la Carta Orgáncia del Banco de la República, aparece, en cambio, muy remitida al objetivo que se busca y es que pueda participar de la constitución como socio de una sociedad comercial cuyo fin social exclusivo sea la administracion de fondos de ahorro previsional. Pido disculpas porque no tengo en mis manos la Carta Orgáncia del Banco Hipotecario. Naturalmente, no se me escapa que se trata de una institución diferente al Banco República como todos lo sabemos. Pero en principio se me crea una duda al ver la necesidad de que la modificación de su Carta Orgáncia parezca directamente referida a este objetivo y no a otro o que, de alguna manera, extralimite la finalidad del proyecto de ley.

SEÑOR DAVRIEUX.- La preocupación planteada por el señor Senador Astori, también es la nuestra. Cabe aclarar que a ambos Directorios les fue solicitada las modificaciones necesarias de la Carta Orgánica, con el fin de poder operar en este sistema, o ser propietario de una administradora de ahorro previsional. El Banco de la República [illegible] la modificación con cierta [illegible] analizada bastante [illegible] Hipotecario [illegible] [illegible] de ley, [illegible]

acp.

extralimitación que no corresponde. Evidentemente, el hecho de realizar operaciones industriales y comerciales es un cometido excesivo para el Banco Hipotecario del Uruguay.

SEÑOR ASTORI.- Gracias a la eficiencia de nuestros compañeros de la Comisión de Hacienda, tengo en mi poder la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay, aunque en una versión bastante difícil de leer. Al parecer —naturalmente, dentro de lo que me es posible leer— el numeral 18 no explica demasiado esta modificación.

Dejo hecho el planteo, ya que luego podremos volver sobre el punto para analizarlo con calma.

El segundo comentario que quería realizar es de carácter general y guarda coherencia con algunos otros que hemos venido haciendo a lo largo de estos días.

Pienso que así como en los diferentes Títulos, y en la búsqueda de caminos alternativos al proyecto, hay materia para estudiar, también en este Título X que acaba de explicarnos el contador Davrieux existe un artículo que puede ser objeto de análisis, obviamente, en relación con los otros temas. Me refiero al artículo 187, que es el que fija en 180 días el plazo para la promulgación de la ley, salvo disposiciones específicas que el propio proyecto contiene. Concretamente, se dice que esta ley entrará en vigencia el primer día del mes siguiente al del cumplimiento de los 180 días de su promulgación.

Repito que aquí hay un tema que debemos estudiar —no es mi intención realizar ninguna propuesta, tal como lo hice en oportunidades anteriores— entre otras cosas, porque tiene que ver con los otros puntos ya considerados.

Sólo quería hacer este señalamiento y dejar la correspondiente constancia.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Es para realizar una aclaración con respecto a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario.

acp.

Si bien no estoy absolutamente seguro, creo que lo que se hizo fue agregar la expresión "realizar operaciones comerciales e industriales". Tal vez, el resto de la disposición ya esté recogido en otras normas de la Carta Orgánica.

Por otra parte, deseo precisar que por más que no entendemos lo que en el repartido figura como artículo 18 de la Carta Orgánica, el tema es —seguramente, los señores Senadores lo habrán advertido— que no se hace mención a ninguna ley. Según nos explicaron en el Banco Hipotecario, como la Carta Orgánica se ha ido formando por sucesivas modificaciones legales, en definitiva hay un texto conocido con ese nombre. Entonces, es probable que el artículo 18 aquí citado no tenga nada que ver con el artículo 18 de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario.

SEÑOR ASTORI.- Agrego que el proyecto alude al numeral 18) del artículo 18. Concretamente, dice: "Sustitúyese el numeral 18) del artículo 18 por el siguiente", etcétera.

Insisto en que hay que ver esto porque, a mi juicio, se trata de un tema importante.

SEÑOR GUARIGLIA.- Quisiera saber si la reflexión hecha por el señor Senador Astori en cuanto a la extralimitación que, de pronto, está incluida en el texto de la Carta Orgánica o supone una modificación, está orientada a una eventual violación del principio de especialidad de las personas jurídicas. Me gustaría que se me aclarara si la referencia apunta a si se estaría violando el artículo 190 de la Constitución en cuanto a que el Banco no tendría competencia para esto.

SEÑOR ASTORI.- Aclaro, en primer término, que no he afirmado nada; simplemente, planteé una consulta porque no sé qué ocurre en este caso.

En segundo término, [illegible] proyecto, a mi juicio, [illegible] Orgánica del Banco [illegible]

acp.

a esta actividad, me preocupa que en el Banco Hipotecario ---repito que estoy formulando una consulta--- no se exacerbara esta modificación o esta limitación más allá del objetivo que plantea el proyecto. Esto es que puedan constituir o participar de la actividad de este tipo de instituciones financieras y no de otras.

No estoy hablando, pues, de una eventual violación de norma alguna, sino que mi planteo apunta a términos de conveniencia para el país. ¿Es o no conveniente que no haya una referencia específica a este tipo de instituciones? En mi opinión, y por motivos obvios, debería hacerse una referencia específica a este tipo de actividades. Por otra parte, este es un tema que estamos analizando en otro proyecto de ley a estudio de la Comisión de Hacienda del Senado, que diría está indirectamente vinculado a éste. Me refiero al proyecto de ley relativo al mercado de valores y obligaciones reajustables.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar por finalizado el trabajo del día de hoy, deseo informar que respecto al régimen que la Comisión adoptará el día miércoles, algunos señores Senadores nos han hecho saber que tienen dificultades para concurrir a la Comisión en horas de la mañana. En consecuencia, la Presidencia sugiere sesionar de 16 a 20 horas.

SEÑOR POZZOLO.- Hace unos momentos circuló una citación del Senado para ese mismo día, lo cual entorpecería un poco el trabajo de la Comisión. Propongo, entonces, que comencemos a las 15 horas para pasar a cuarto intermedio y concurrir a la sesión del Senado, de modo de poder aprovechar luego el tiempo que nos quede.

SEÑOR PRESIDENTE.- De pronto, podríamos comenzar a las 15 y 30 horas.

(Apoyados)

En consecuencia, queda convocada la Comisión para el día miércoles a la hora 15 y 30.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 6 minutos)